

La organización territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre: consecuencias sobre las competencias autonómicas en el mar

(Parte del artículo fue objeto de la Conferencia de apertura del Congreso nacional 2023 de la Asociación Española de Derecho Marítimo celebrada en Madrid el 29 y 30 de junio 2023).

Pilar Cuesta de Loño

Letrado del Consejo de Estado. Doctora en Derecho.

Administrador General de la Comunidad Autónoma de Canarias.

RESUMEN: El alcance de las competencias autonómicas sobre el mar, su proyección sobre el dominio público marítimo-terrestre y el concepto de “territorio” a los efectos del ejercicio de competencias autonómicas es una cuestión compleja. Algunos aspectos están aún hoy en proceso de definición por parte de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional; otros son objeto de transformaciones que pueden tener trascendencia en cuanto al régimen jurídico aplicable.

Palabras clave: Dominio Público. Costas. Territorio autonómico. Dominio Público Marítimo Terrestre. Mar territorial. Espacios marinos.

SUMMARY: The scope of autonomous competences over the sea, their projection on the maritime-terrestrial public domain and the concept of “territory” for the purposes of the exercise of autonomous competences is a complex issue. Some aspects are still in the process of being defined by the jurisprudence of the Constitutional Court; others are subject to changes that may have an impact on the legal regime.

Keywords: Public Domain. Coasts. Autonomous Territory. Maritime Terrestrial Public Domain. Territorial sea. Marine areas.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD: 1.1. Antecedentes 1.2. Organización territorial del poder en la Constitución de 1978: 1.2.1. Acceso a la autonomía de los territorios 1.2.2. El Estatuto de Autonomía como elemento determinante de las competencias autonómicas 1.3. El principio de territorialidad. 2. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO

TERRESTRE: 2.1. El Dominio Público, origen, evolución, bienes demaniales *versus* bienes patrimoniales 2.1.1. Origen y evolución histórica. 2.1.2 Los bienes demaniales *versus* los bienes patrimoniales. 2.2. Declaración, conservación y régimen jurídico del dominio público 2.3. El Dominio Público Marítimo Terrestre. 3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA COSTA: 3.1. El sistema de doble lista de la Constitución de 1978. 3.2. Competencias sobre la costa e incidencia sobre el demanio. 3.3. Consecuencias en la Jurisprudencia constitucional sobre las competencias autonómicas sobre el demanio. 4. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y MAR TERRITORIAL: 4.1. Marco general. 4.2. Las Sentencias del Tribunal Constitucional número 38/2002, de 14 de febrero, 31/2010, de 28 de junio, 8/2013, de 17 de enero, y 3/2014, de 16 de enero 4.3. El caso de Canarias: las Sentencias del Tribunal Constitucional 87/2013, de 11 de abril¹; 99/2013, de 23 de abril²; y 25/2014, de 13 de febrero. 5. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS: 5.1 El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias. 5.2 El nuevo artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias: ámbito espacial. 5.3 La nueva concepción física del territorio autonómico.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se inspira en parte, en el contenido de una conferencia impartida en el Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho Marítimo³, al que tuve la fortuna de ser invitada al que tuve la fortuna de ser invitada con objeto de inaugurar la jornada con una disertación sobre las competencias autonómicas en el mar.

En la invitación se sugería abordar el análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el mar territorial, algo que, *a priori*, no parecía complicado y que, sin embargo, se ha revelado complejo y de una notable casuística.

La complejidad de la materia deriva en gran medida del soporte físico sobre el que recae el análisis competencial, esto es, la costa española, un espacio de gran riqueza sobre el que confluyen una pléyade de actividades sujetas a distintas regulaciones de diferentes instancias territoriales.

¹ ECLI:ES:TC: 2013:87 BOE número 112, de 10 de mayo de 2013, páginas 171 a 184 Pleno. Sentencia 87/2013, de 11 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6868-2008. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales: constitucionalidad del precepto legal relativo a la declaración y gestión de espacios naturales protegidos marinos (SSTC 38/2002 y 8/2013).

² ECLI:ES:TC: 2013:99 BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2013 Recurso de inconstitucionalidad núm. 78-2008, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, representado por la directora general del Servicio Jurídico del mismo, en relación con el artículo 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques naturales

³ Microsoft Word – aedm programa congreso 2022 (3) 190922.docx

Ello es así como consecuencia de varias circunstancias:

A. Por un lado, influye la organización territorial del poder que se esboza en la Constitución de 1978, lo que tiene incidencia en diversos ámbitos:

- en la configuración del concepto de territorio y en la exclusión del mar de ese ámbito físico a los efectos del ejercicio de competencias.
- en la coexistencia de competencias de diversas instancias territoriales sobre un mismo bien, espacio o realidad material.

B. Por otro lado, en el deslinde constitucional de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas influyen determinados elementos que, sin comportar *per se* un título competencial, inciden en el reparto competencial. Así tiene lugar, por ejemplo, cuando como consecuencia de la reserva al Estado de la titularidad de un bien —como ocurre con el dominio público marítimo-terrestre— se residencia en éste (en el Estado) la determinación de los aspectos sustantivos del régimen jurídico de dicho bien. También tiene lugar cuando existe una reserva constitucional de ley orgánica —por ejemplo, la aprobación de los Estatutos de autonomía de conformidad con el artículo 81 de la Constitución— sobre una determinada materia.

En definitiva, son muchos los elementos que influyen en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en general y que hacen complejo el deslinde en materia de costas, en particular.

En este trabajo se tratará de exponer algunas de las peculiaridades derivadas de la organización territorial del poder y su incidencia en materia de competencias autonómicas sobre el mar; las singularidades propias del dominio público —y en especial del dominio público marítimo-terrestre—, con ánimo de dibujar el marco en el que se encuadra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, y la incidencia que en el deslinde competencial puede tener la delimitación espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias que contempla el nuevo Estatuto de Autonomía.

1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

1.1. Antecedentes

Como es sabido, España es un Estado unitario, territorialmente descentralizado, que ofrece una especial configuración territorial consecuencia de su peculiar historia. A diferencia de países como Alemania o Italia, que nacieron como Estados bien entrado el siglo XIX, España, al igual que Francia o Inglaterra, fueron verdaderos Estados⁴ desde época temprana, definiendo su identi-

⁴ Estados en el sentido moderno de la palabra, tras nuclear los poderes de instancias inferiores y

dad y límites territoriales de diversas maneras. Mientras Francia e Inglaterra se enfrentaban a lo largo de la Guerra de los Cien años (1337-1453), lo que hoy es nuestro país fue configurándose durante la reconquista, terminando de perfilarse durante el reinado de los Reyes Católicos (la Unión de las Coronas primero, la conquista de Granada en 1492 y la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla en 1512). Esta España que se consolida durante el reinado de los Austrias —con unos territorios que incluían América⁵ y gran parte del Imperio⁶— sufre una transformación a consecuencia del advenimiento de la monarquía Borbónica tras la Guerra de Sucesión (1701-1714). Una nueva dinastía, de origen francés, impuso un centralismo que ha coexistido, desde entonces, con las tensiones derivadas de los reclamos de autonomía política en ciertos territorios.

Esta evolución histórica influye en la configuración actual de España y explica, en gran medida, las razones por las que aun cuando la Constitución de 1978 no dibujó un mapa autonómico, éste se produjo irremediabilmente a su través.

Antes de abordarlo, es preciso señalar, en esta —muy gruesa y superficial— enumeración de jalones representativos de la historia política de España, que también ha tenido influencia en su configuración territorial la huella dejada por Javier de Burgos y su ordenación del territorio en provincias en 1833⁷. Esta división provincial se ha mantenido vigente hasta la actualidad con la sola modificación introducida durante la dictadura de Primo de Rivera cuando se dividió Canarias, mediante Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927, en las dos provincias actuales.

Esta configuración territorial de base provincial late aun hoy en nuestra Constitución de 1978⁸ cuando el artículo 137 señala que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

sustraerse cada vez más de poderes superiores —iglesia y papado—. El concepto de “ESTADO” fue acuñado por MAQUIAVELO, Nicolás en su obra, Discursos sobre la primera década de Tito Livio, al denominar “LO STATO” a la organización política fundamental.

⁵ En los términos acordados en el Tratado de Tordesillas de 7 de junio de 1494.

⁶ Imperio en los términos de MENENDEZ PIDAL, Ramón. La idea imperial de Carlos V. 1940. Espasa Calpe, Madrid.

⁷ Javier de Burgos, secretario de Estado de Fomento durante la Regencia de María Cristina, abordó una ordenación administrativa del territorio nacional en 49 provincias, inspirado en el estado centralizado departamental francés, mediante Real Decreto de 30 de noviembre de 1933.

⁸ Otro ejemplo en el que se evidencia la relevancia que el escalón provincial tiene en la organización territorial del Estado es el artículo 68.2 de la Constitución, al afirmar que *“la circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población”*.

1.2. Organización territorial del poder en la Constitución de 1978.

El título VIII de la Constitución Española contempla las disposiciones relativas a la organización territorial del Estado, principiando dicho título con el artículo 137 antes citado y cuya trascendencia se pone de manifiesto en que, mientras que las Comunidades Autónomas se contemplan como una mera posibilidad —de tal modo que su constitución podía no haber tenido lugar o haberse abordado sólo parcialmente— tanto municipios como provincias son escalones territoriales constitucionales y por tanto indisponibles para el legislador.

El capítulo III del referido título VIII de la Constitución versa sobre las Comunidades Autónomas en una regulación bastante compleja que puede sintetizarse —muy *grosso modo*— señalando que el derecho a la autonomía podía ejercerse por las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, para acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas, resultando que la totalidad del territorio nacional se organizó en Comunidades Autónomas, salvo Ceuta y Melilla, que son ciudades con Estatuto de Autonomía.

1.2.1. Acceso a la Autonomía

La constitución preveía en su título VIII distintas “*categorías*” de Comunidades Autónomas diferenciando, fundamentalmente, entre las que sólo podían asumir las competencias del artículo 148.1 (las del artículo 143) y aquéllas que podían asumir otras competencias añadidas siempre y cuando se respetara el mínimo que el artículo 149.1. reserva al Estado (las que accedían por la vía del artículo 151). Sin embargo, el artículo 148.2 CE permitía que, transcurridos cinco años, se pudiera ampliar el marco competencial, y, por otro lado, bastantes territorios accedieron a la autonomía por la vía reforzada, de manera que la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen un elenco competencial muy superior a la enumeración del artículo 148.1 de la Constitución.

Ahora bien, la operatividad del sistema de doble lista no se agota en la enumeración constitucional de competencias, sino que precisa para la incorporación efectiva de una competencia a una Comunidad Autónoma, su asunción expresa por parte del Estatuto de Autonomía.

Así lo señala el artículo 147 de la Constitución, cuando tras afirmar que

“dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

(...)

b) La delimitación de su territorio.

(...)

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

1.2.2. Estatuto de Autonomía como elemento determinante de las competencias autonómicas

Los Estatutos de Autonomía son las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas en tanto que entidades territoriales con autonomía política. Por ello es esencial que los Estatutos revistan un contenido mínimo, constitucionalmente determinado, del que merece la pena destacar dos contenidos con gran trascendencia a los efectos de determinar el haz de facultades de las Comunidades Autónomas:

- Por un lado, la necesaria incorporación de las competencias —sean asumidas, sean transferidas— al Estatuto de Autonomía, cuestión que se abordará a continuación (A)
- Por otro lado, la necesaria delimitación del territorio autonómico como elemento determinante no sólo de sus fronteras físicas sino también del ámbito espacial sobre el que proyectar sus competencias (B)

A. Como expuso el Tribunal Constitucional en su STC 149/1991 (al pronunciarse sobre el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, relativo a la utilización del dominio público marítimo-terrestre), el otorgamiento de los títulos concernientes a la gestión del demanio no corresponde a la Administración competente para la ordenación del territorio, sino que es el Estado el que, a consecuencia de su titularidad sobre el dominio público, retiene la gestión del mismo. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias al respecto, pero no mediante modificaciones normativas al margen de su Estatuto de Autonomía, pues tal posibilidad —de asunción competencial— queda fuera de su ámbito de decisión. Del mismo modo, tampoco puede una Comunidad Autónoma, por la sola autoridad de sus órganos, anticipar en sus normas el resultado de una hipotética modificación competencial (STC 128/2016, FJ 6). Sí puede siempre la Asamblea de una Comunidad Autónoma ejercer la atribución que confiere a todas, el artículo 86.2 CE para proponer; o solicitar se proponga, la adopción por las Cortes Generales de determinada legislación o, incluso, la revisión misma de la Constitución (artículo 166 CE), todo ello con independencia del específico procedimiento establecido en cada Estatuto de Autonomía para su propia reforma.

Pero esa atribución para instar, señala la STC 128/2016 “no ampararía nunca el que se anticipara su resultado, incierto por definición, en actuaciones o en normas”⁹.

⁹ Ello es así porque una de las funciones del Estatuto de Autonomía es precisamente la de atribuir a la Comunidad Autónoma sus competencias dentro del marco establecido en la Constitución. Así lo confirmó el Tribunal Constitucional en su STC 18/2022, de 8 de febrero, FJ 2.d)

B. El artículo 147.2.b) de la Constitución configura como uno de los contenidos mínimos de los estatutos de autonomía, la delimitación de su territorio, como *“elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado”* (STC 99/1986, de 11 de julio, F.J. 4). Por tanto, las competencias autonómicas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque en ocasiones su ejercicio puede tener repercusiones fuera del mismo (STC 38/2002, de 14 de febrero, F.6), como ocurre con la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (148.1.11.^a) y con los puertos (148.1.6.^a), [así lo afirma, por ejemplo, respecto de la acuicultura, la STC 103/1989; para la ordenación del sector pesquero, la STC 158/1986, o para el marisqueo, la STC 9/2001]; o para protección de los espacios naturales cuando la unidad y continuidad de los ecosistemas exija que la protección no encuentre límite territorial.

1.3. El principio de territorialidad y el territorio como elemento del Estado

Aun cuando el artículo 137 de la Constitución dispone que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”*, como es sabido, el proceso constitucional concluyó integrando todo el territorio nacional en Comunidades Autónomas, entidades de base territorial y naturaleza política (Sentencia del Tribunal Constitucional número 25/1981, de 14 de julio¹⁰), *“compuestas por una suma de provincias, formadas éstas a su vez por municipios. Esta premisa tiene relevancia en la medida en la que las Comunidades Autónomas se han constituido sobre una estructura territorial de base municipal que no incluye el mar, lo que tiene como consecuencia que las competencias propias sólo pueden ejercerse dentro del correspondiente territorio y sólo excepcionalmente puedan proyectarse sobre el mar territorial”*¹¹.

respecto de la asunción por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 de la competencia sobre los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía el Estado ex artículo 110. B) de la Ley de Costas.

¹⁰ ECLI:ES:TC: 1981:25 BOE número 193, de 13 de agosto de 1981. Contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución.

¹¹ En esta posición ha influido la posición tradicional del Consejo de Estado, que estableció una relevante doctrina sobre el territorio nacional al hilo del proceso de descolonización de Guinea Ecuatorial e Ifni (Dictamen 36.077, de 20 de junio de 1968 y Dictamen 36.227, de 7 de noviembre de 1968) y en relación con temas urbanísticos (dictámenes de 10 de mayo de 1952 y de 14 de febrero de 1957) que ha influido en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 9 de marzo de 1998, 4 de febrero de 1987 y 20 de septiembre de 1984). De esta doctrina interesa aquí destacar la configuración del territorio nacional como un elemento del Estado, como una realidad física sobre la que se proyecta el poder público. El poder público del Estado se extiende a toda su jurisdicción, que se proyecta sobre el cielo, el suelo y el subsuelo, así como a los espacios marinos en los términos previstos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

En efecto, el ordenamiento jurídico español se asienta sobre la comprensión del territorio como un elemento del Estado (A) y en la vigencia del principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias por las distintas instancias territoriales (B).

A. España es un Estado y como tal, uno de sus elementos esenciales es el territorio, aun cuando la Constitución Española no delimita ni describe las fronteras del territorio nacional¹².

B. Este Estado se organiza territorialmente en diversos entes de naturaleza política que ejercen sus competencias en sus respectivos territorios (artículo 137 y siguientes de la Constitución) sin perjuicio de la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles (artículo 2 de la Constitución).

Esta configuración del Estado y la base municipal y provincial que late en toda la Constitución —y en especial en el título VIII— comporta que las provincias se configuren como una suma de municipios (que no incluyen el mar) y que las Comunidades Autónomas tengan base provincial (que tampoco incluyen el mar) —en las uniprovinciales el escalón provincial se diluye—; todo lo que a su vez se manifiesta en una realidad: el territorio municipal, provincial y autonómico no incluye el mar adyacente.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2013, de 17 de enero¹³, FJ 5, en fin, se razonó que *“precisamente porque el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, tenemos señalado, en primer lugar, (SSTC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 92) que sólo excepcionalmente*

De conformidad con esta doctrina, el territorio municipal no se extiende al mar, y por tanto tampoco el territorio provincial ni el autonómico, que es resultado de una suma de provincias. En contra de la inclusión del mar territorial en el territorio autonómico existen varias voces discrepantes, entre otras Lasagabaster Herrarte, I., 1982, pág. 182; Sáinz Moreno, F., 1987, págs. 189 y ss.; Ruiz Robledo, A., 1991, pág. 100.

¹² Ello es así porque, a diferencia de otros países, España no ha tenido nunca dudas sobre su existencia como Estado y como Reino. Así lo afirma COLLADO MARTÍNEZ, Rosa en LOS LÍMITES DEL TERRITORIO NACIONAL EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO. Publicado en la obra colectiva LA VERTEBRACION TERRITORIAL DE ESPAÑA EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 2021.

¹³ ECLI:ES:TC: 2013:8 BOE número 37, de 12 de febrero de 2013, páginas 93 a 106. Pleno. Sentencia 8/2013, de 17 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2586-2008. Recurso de inconstitucionalidad 2586-2008. Interpuesto por el Gobierno de Canarias frente al artículo único apartado uno de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. Competencias sobre ordenación general de la economía y régimen energético: constitucionalidad del precepto legal que atribuye a la Administración del Estado la competencia para otorgar las autorizaciones de exploración y permisos de investigación que afecten al subsuelo marino.

pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario [STC 149/1991, FJ 7 A h)], o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, como sería el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre), y marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero) (...)”.

También ha señalado el Tribunal Constitucional que sólo excepcionalmente el ejercicio de una competencia autonómica puede tener efectos extraterritoriales y extenderse al mar territorial cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular [como por ejemplo sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero¹⁴)].

El Tribunal Constitucional asienta, por tanto, su jurisprudencia relativa al ejercicio territorial de las competencias autonómicas en los márgenes descritos, si bien ha reconocido algunas excepciones que luego se expondrán. Antes debe ponerse de relieve la dificultad añadida que deriva del hecho de que el mar adyacente a todas las Comunidades Autónomas costeras forme parte del Dominio Público Marítimo Terrestre, cuya titularidad la Constitución reserva, en exclusiva, al Estado.

2. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

El artículo 132 de la Constitución Española de 1978 dispone que:

1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación. Principio del formulario

¹⁴ ECLI:ES:TC: 2002:38 BOE número 63, de 14 de marzo de 2002, páginas 96 a 113 Pleno. Sentencia 38/2002, de 14 de febrero de 2002. Conflictos positivos de competencia acumulados 1492/95 y 3744/95. Planteados por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, respecto al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar. Competencias sobre medio ambiente, pesca marítima y el mar territorial. Delimitación del ámbito de vigencia de varios preceptos autonómicos. Voto particular.

2.1. El Dominio Público, origen, evolución, bienes demaniales *versus* bienes patrimoniales

2.1.1. Origen y evolución

La teoría del Dominio Público tiene un origen remoto que puede remontarse a Roma, donde esta técnica nace como mecanismo de defensa de determinados bienes mediante un régimen jurídico especial y en virtud del fin al que tales bienes se habían destinado.

Esta figura pierde sus contornos con posterioridad y se desdibuja bajo la influencia de las instituciones jurídicas propias de los pueblos germánicos y su concepción colectiva de la propiedad. La incidencia del derecho germánico comportó una indefinición de los contornos entre el derecho público y el derecho privado, y de los derechos entre los particulares y de éstos con el Estado.

En la evolución posterior de la institución, en la que no procede detenerse ahora, destaca la Revolución Francesa, que entre otras medidas atribuye los bienes a la nación —eliminandolos de la propiedad del Rey— y suprimiendo la prohibición de enajenarlos por innecesaria. La naturaleza jurídica de estos bienes demaniales fue muy debatida por la doctrina francesa, en especial a consecuencia de la definición del dominio público contenida en el Código Napoleónico, que los delimitaba como “*los bienes que no son susceptibles de propiedad privada*”.

La polémica doctrinal finalizó de la mano de Maurice Hariou, que refutó la teoría del código napoleónico proclamando la calificación del dominio público como un derecho de propiedad, aunque dotado de un régimen especial. Es esta configuración la que actualmente se toma como punto de partida en la teoría del dominio público, integrado por “*las propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que, como consecuencia de tal afectación, quedan sometidas a un régimen especial de utilización y protección*”¹⁵.

España recibe las ideas de Hauriou con Fernández de Velasco, quién define los bienes públicos como: “*Una clase especial de entre los que integran la res publicae...los de dominio público se ofrecen como aquellos que el Estado reserva al público, pero diferenciados por ese destino y no por el sujeto*”¹⁶

A partir de Maurice Hariou la teoría del derecho público ha asumido la configuración de éste como un derecho de propiedad con pocas voces discrepantes, como ha tenido lugar en el marco de nuestra doctrina, de la mano de Villar

¹⁵ “[Les] propriétés administratives rendues inaliénables et imprescriptibles per leur destination... [Dans] biens appartient...aux diverses personnes administratives, soit pour le mettre à la disposition du public, soit pour les affecter à leurs services publique”. HAURIOU, Maurice. 2002. Précis de droit administratif et de droit public. Paris, Editions Dalloz. págs. 608-609

¹⁶ FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo. 1942. Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público. Revista de la Facultad de Derecho de Madrid, pág. 119

Palasí, que propuso considerar el dominio público como un título jurídico de intervención sobre determinadas categorías de bienes¹⁷.

Señala a su vez —a mi juicio acertadamente— Santamaría Pastor¹⁸, que probablemente una y otra tesis poseen su parte de razón, siendo respectivamente adecuadas a las diversas categorías de bienes de dominio público, que son muy diversas:

- Por un lado, existen determinados tipos de bienes demaniales, en general afectados a un servicio público, a los que, por su inmediatividad e instrumentalidad respecto de la organización administrativa, es idónea su calificación como objeto de un derecho de propiedad.
- Sin embargo, por otro lado, existen una serie de bienes —como son los conocidos como bienes del demanio natural— respecto de los que la consideración de objeto de un derecho de propiedad resulta un tanto forzada y ofrece inconvenientes, pues la atribución de su titularidad a los entes públicos se justifica primordialmente en la necesidad de excluir su apropiación privada y su desnaturalización; y no en el hecho de que presten utilidad alguna al ente titular de los mismos.

2.1.2. Bienes demaniales versus bienes patrimoniales

El fundamento constitucional de los bienes de dominio público se encuentra, como antes se adelantó, en el artículo 132 de la Constitución Española, si bien su regulación actual es anterior y podemos hallar su rastro en los artículos 339 y siguientes del Código Civil. En esta regulación subyace la teoría del dominio público tal y como fuera definida por Hauriou, en su obra ‘Précis de Droit Administratif et du Droit Public General’ (1892-1901), en la que señalaba dos condiciones que deben cumplirse, simultáneamente, para hablar de dominio público:

- En primer lugar, que un bien pertenezca a persona jurídica pública (A).
- En segundo lugar, que ese bien de titularidad pública esté afecto al interés general (B).

En efecto, los bienes demaniales se cualifican por la coexistencia de un elemento subjetivo y un elemento final: la titularidad pública y la finalidad igualmente pública.

(A) Tradicionalmente, esta titularidad necesariamente pública solo se reconocía a los entes públicos territoriales, como se infiere de la regulación contenida en los artículos 339 y siguientes del Código Civil, que hace referencia al Estado,

¹⁷ VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS. 1950. La Naturaleza y regulación de la concesión minera, Revista de Administración Pública número 1, enero-abril de 1950.

¹⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. 1998. Principios de Derecho Administrativo, volumen II, Cuarta Parte, Los Bienes.

las provincias y los pueblos —ahora Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales—. Pero es que también se ha reconocido la posibilidad de que la titularidad pública de los bienes demaniales corresponda a personificaciones instrumentales¹⁹.

(B) El segundo elemento determinante de la demanialidad es el destino del bien a un fin público²⁰. Antes de analizar el elemento finalista, resulta de interés poner de manifiesto que el código civil tradicionalmente ha diferenciado entre bienes destinados a un uso público (a) o a un servicio público (b).

- a. Ejemplo de bienes vinculados a un uso público son los previstos en el artículo 339.1 del Código Civil, esto es, los caminos, canales, ríos, puertos y puentes; las playas, radas y otros análogos; así como los previstos en el artículo 344 para las provincias y los pueblos²¹.

Respecto de los bienes vinculados a un uso público y las referencias genéricas a “*otros análogos*”, se ha planteado un debate doctrinal acerca del alcance de estas previsiones y si todo bien de titularidad pública que se encuentra destinado al uso público puede ser considerado como demanial aun en ausencia de una calificación legal expresa. La respuesta debe ser negativa, no solo porque así lo impone el carácter excepcional de los bienes demaniales en el ordenamiento jurídico español²², sino sobre todo por la ambigüedad del requisito del destino al uso público²³.

¹⁹ Así tuvo lugar, en la década de los años 80, en favor de las Universidades (artículo 53.2 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983) y de los organismos autónomos en la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado —LOFAGE— en su artículo 48.2. Posteriormente la disposición final primera de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas modificó la LOFAGE para regular el régimen patrimonial de los organismos autónomos —artículo 48 LOFAGE—, de las entidades públicas empresariales —artículo 56 LOFAGE— y de las sociedades mercantiles estatales —disposición adicional duodécima de la LOFAGE—.

²⁰ El artículo 339 del Código Civil declara como bienes de dominio público:
1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

²¹ El artículo 344 CC. establece que son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otros posean son patrimoniales.

²² Como resulta del artículo 1 de la Ley de Patrimonio del Estado y de los artículos 4 y 7 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

²³ DAGNINO GUERRA, Alfredo. Sobre la propiedad privada y el dominio público en materia viaria. Revista de las Administraciones Públicas número 141. Año 1996. DÍEZ PICAZO, Luis. Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: LOS IURA IN RE ALIENA. Revista Española de Derecho Administrativo número 35. Año 1982.

- b. Ejemplo de bienes vinculados a un servicio público son las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión (apartado 2 del artículo 339 CC.)²⁴.

Como antes se adelantó, el elemento determinante de la demanialidad de un bien de titularidad pública radica en el elemento final, es decir, en su destino a un uso o fin público. Esto configura el dominio público como una propiedad finalista y presenta la afectación como un instrumento de la dinámica del demanio.

La afectación transforma un bien patrimonial en un bien demanial y viceversa, la desafectación le priva de tal condición, sustrayéndole del régimen jurídico privilegiado que corresponde a aquel tipo de bienes.

Fuera de estos supuestos de destino a un fin público, los bienes de titularidad pública revisten el carácter de patrimoniales o, en la terminología del Código Civil, bienes de propiedad privada²⁵.

2.2. Declaración, conservación y régimen jurídico del dominio público

El régimen jurídico de los bienes de titularidad pública se contiene en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En esta norma se disciplina el régimen de afectación de los bienes patrimoniales a un fin o uso público, esto es, la afectación (que puede ser expresa, implícita o presunta) en los artículos 65 y siguientes; el régimen de modificación subjetiva u objetiva —artículos 71 y 72— así como la imposición de afectaciones secundarias —artículo 67—, y la cesación o desafectación en los artículos 69 y 70.

Los bienes de dominio público, que son los que aquí interesan, disponen de un régimen jurídico privilegiado, sustantivado por el fin al que se encuentran afectos, y caracterizado por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. En lo concerniente a su utilización, los artículos 85 y siguientes de la Ley 33/2003

²⁴ Respecto de las entidades locales, el artículo 343 del Código Civil no contempla una previsión expresa en favor de las provincias y los pueblos —como hace el artículo 344 CC. respecto de los bienes vinculados a un uso público— pero ello no comporta que la titularidad solo se contemple respecto del Estado. Antes bien, la legislación de régimen local lo contempla expresamente, como se infiere del artículo 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y del desarrollo que del mismo contiene el artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto de 13 de junio de 1986.

²⁵ Artículo 340.
Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada
Y en el mismo sentido, el artículo 341 del Código Civil añade que Los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado.

antes señalada, diferencia según se trate de bienes destinados a un uso o a un servicio público. En los de uso público, diferencia, a su vez, según se trate de

- un uso general, que es el que corresponde a todos —por ejemplo, las playas— sin necesidad de título;
- el aprovechamiento especial —que es aquel que precisa de la ocupación con instalaciones desmontables o bienes muebles— y que precisa de la previa obtención de un título (autorización administrativa con carácter general y concesión cuando la ocupación tenga una duración superior a 4 años); o
- un uso privativo, que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados y que precisa de la correspondiente concesión administrativa.

Respecto de la utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público, señala el artículo 87 de la Ley 33/2003 que se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por dicha ley.

2.3. El Dominio Público Marítimo Terrestre

Dentro de la teoría general del dominio público se distingue, como antes se adelantó, entre los bienes demaniales por naturaleza —aquellos que, por sus características físicas, están naturalmente destinados a un uso general o servicio público (costas, aguas, minas, etc.)— y los bienes demaniales por afectación —aquellos que, sin formar parte del demanio natural, han sido afectados a un uso general o servicio público—.

Como ha quedado expuesto, cualesquiera Administraciones públicas —Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales— pueden afectar sus bienes a un uso general o servicio público y, por ende, ser titulares de bienes demaniales por afectación.

Los bienes de demanio natural, en cambio, pertenecen al dominio público del Estado. El artículo 132.2 de la Constitución dispone a tal efecto lo siguiente: *“Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”*.

Este precepto constitucional no sólo realiza una asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, sino que, además, contiene una reserva de ley —obviamente de ley estatal— para determinar qué otros bienes han de formar parte del dominio público estatal. Esto no significa que el Estado pueda incorporar al dominio público estatal cualquier clase de bienes, pues —como ha señalado el Tribunal Constitucional, a la vista

del precepto constitucional transcrito— sólo puede hacerlo en relación con “tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas”, en los que “subyacen prioritariamente (...) fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia (...) a la defensa y utilización racional de la riqueza del país, en cuanto subordinada al interés general”, de acuerdo con el artículo 128.1 de la Constitución. Esta incorporación al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado “tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8.ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1.ª de la Constitución” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, del FJ 14²⁶).

Como ha quedado sentado en apartados anteriores, la titularidad del dominio público marítimo-terrestre corresponde en exclusiva al Estado *ex* artículo 132 de la Constitución y de las normas con rango de ley que así lo dispongan al amparo de aquel. Esta titularidad no resulta atributiva de competencias si bien sí comporta la facultad de “definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización”; facultades que además “son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio de titularidad estatal”. Ello es así porque la competencia autonómica para la ordenación del litoral “no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio» [STC 141/1991, F.J. 1.b)]” (STC 57/2016, de 17 de marzo²⁷ F.J. 2).

²⁶ ECLI:ES:TC: 1988:227 BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988 Promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno Vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de dominio público hidráulico en desarrollo de la Ley de Aguas; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de Cuenca y de los planes hidrológicos.

²⁷ ECLI:ES:TS: 2016:57 BOE número 97, de 22 de abril de 2016, páginas 27457 a 27477 Pleno. Sentencia 57/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5009-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Competencias sobre urbanismo, ordenación del litoral y del

Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, la titularidad estatal del dominio público natural “no es en sí misma un criterio de delimitación competencial” y, por lo mismo, “no predetermina las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14 y 15). Tan es así que las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre que impone la Ley de Costas se fundamenta en la competencia exclusiva del Estado para el dictado de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente (artículo 149.1. 23.^a de la Constitución [STC 149/1991, F.J. 3 apartado B.a]).

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aun cuando la titularidad del demanio no resulta atributiva de competencias, la reserva de la misma en favor del Estado le garantiza a éste un monopolio en la regulación de un contenido mínimo que incide en el ejercicio de sus competencias propias por las Comunidades Autónomas.

Para entender el alcance que estas facultades estatales tienen sobre las competencias autonómicas y exponer su incidencia, es preciso primero identificar cuales son los principales títulos que operan sobre la costa y pueden, por ello, tener proyección sobre el mar.

3.1. El sistema de doble lista de la Constitución de 1978

Como antes se expuso, el sistema de doble lista de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española no opera en términos absolutos ni se configura como un reparto estático a semejanza de lo que se suele diseñar en los Estados federales; antes bien, el sistema de doble lista es modulable en tanto que:

- aunque en principio el elenco competencial del artículo 148.1 era el que con carácter general iba a integrar los Estatutos de autonomía de todas las Comunidades Autónomas, salvo de aquellas con una “autonomía reforzada” —a las que se permitía asumir otras siempre dentro del respeto al mínimo del artículo 149.1 CE—; lo cierto es que muchas accedieron a la autonomía por la vía reforzada, y las que no, modificaron su Estatuto con posterioridad al amparo del apartado 2 del artículo 148 CE, ampliando su

territorio; autonomía local: interpretación conforme de los preceptos legales estatales que excluyen determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre e imponen a las Comunidades Autónomas el deber de elaborar un plan sobre la posible incidencia del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre (SSTC 233/2015 y 28/2016).

ámbito competencial más allá de los estrictos límites del apartado 1 del artículo 148 CE.

- por otro lado, existen muchas competencias no previstas constitucionalmente y que se residencian en el Estado al amparo de la denominada “*cláusula de residuo*” del artículo 149.3 de la Constitución²⁸ pero que han sido asumidas por algunas Comunidades Autónomas.
- el reparto competencial de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución no opera, con carácter general, sobre materias íntegras, sino que en gran parte de los supuestos que contempla, escinde la facultad legislativa de la ejecutiva, o bien dentro de la legislativa diferencia entre legislación básica y legislación de desarrollo.

Todo lo anterior dibuja un mapa competencial complejo, con muchas competencias de carácter transversal que se superponen sobre un mismo territorio, o con un reparto asimétrico de facultades diversas en una misma materia, circunstancia que se agrava con el hecho de que en numerosos ámbitos no existe uniformidad competencial entre comunidades autónomas. Ejemplo de ello es que, en la materia que nos ocupa y fruto de las últimas reformas estatutarias, algunas Comunidades Autónomas han asumido las competencias sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre y, en particular, sobre el otorgamiento de títulos de ocupación —autorizaciones y concesiones—, que hasta entonces estaban en manos del Estado: es el caso de Cataluña (artículo 149.3.b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña), Baleares (artículo 32.17 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), Andalucía (artículo 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y Canarias (artículo 157.b) de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

3.2. Competencias sobre la costa e incidencia sobre el demanio

El artículo 148.1. 3.^a de la Constitución reconoce a las comunidades autónomas competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Al amparo de esta previsión, los Estatutos de Autonomía han previsto el reconocimiento expreso de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas respectivas sobre la ordenación del territorio.

²⁸ El apartado 3 del artículo 149 de la Constitución dispone que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

A esta previsión se añade la relativa a la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral de conformidad con lo establecido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991, cuyo F.J. 1 vino a señalar que todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, señalando además que éste incluye al menos, a efectos de la Ley de Costas del Estado, la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia.

Por otro lado, las Comunidades autónomas costeras tienen competencia exclusiva en materia de pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura y la pesca fluvial y lacustre, como reconoce el artículo 148.1.11 .^a de la Constitución.

También les corresponde la competencia exclusiva en materia de puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (artículo 148.1.6 .^a).

Les corresponde en exclusiva la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (artículo 148.1.18 .^a), la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9 .^a) y el dictado de normas complementarias de protección a las que con carácter básica establezca el Estado en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23 .^a).

Todas estas competencias autonómicas inciden sobre la costa y por tanto sobre el dominio público marítimo terrestre, cuya titularidad estatal comporta una reserva al Estado de la competencia exclusiva para el establecimiento de su régimen jurídico [STC 149/1991, F.J. 4.B.a)], incluida la regulación de su régimen de protección y de utilización (STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 92).

3.3. Competencias del Estado sobre el dominio público marítimo terrestre

En efecto y como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.º C y D), el Estado se encuentra no sólo “*facultado*” para “establecer el régimen jurídico de todos los bienes” sino “*obligado*” a “proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos”.

A tal fin, el Estado dispone —según el Tribunal— de dos títulos competenciales generales:

- el previsto en el artículo 149.1. 1.^a de la Constitución sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”; y
- el contemplado en el artículo 149.1. 23.^a de la Constitución en cuanto a la “legislación básica sobre protección del medio ambiente”.

El ejercicio de estas competencias estatales, aun cuando se ciñe al ámbito de lo básico, puede comportar el condicionamiento de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas mediante la imposición de límites en razón a la repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener (STC 194/2004, FF.JJ. 8 y 9).

Por otro lado ocurre que en ocasiones, existen normas básicas diferentes por razón del territorio o de la orografía, como ha señalado, en relación con la zona de servidumbre de protección, el Tribunal Constitucional en sus SSTC 87/2012, de 18 de abril, FFJJ 4 y 5, y 137/2012, de 19 de junio, FJ 2, y ello porque *“la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio, o tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural”* [STC 149/1992 FJ 3 c) que las Sentencias referidas reproducen].

En definitiva, a pesar de que el litoral se encuentre en territorio autonómico, el Estado puede ejercer sobre el mismo diversas competencias que condicionan y modulan el ejercicio de las propias.

4. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y MAR TERRITORIAL

4.1. Marco general

Con carácter general, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido sentando en relación con el eventual ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial, puede resumirse en las siguientes notas —todas a su vez con excepciones y matices—:

1. Las competencias autonómicas carecen de virtualidad en el mar por razón de su extraterritorialidad, es decir, por proyectarse fuera del territorio autonómico (STC 38/2010 FJ 6 y STC 31/2010 FJ 92). Ahora bien, el hecho de que la zona marítimo-terrestre sea dominio público no excluye ni su ubicación en territorio autonómico ni que puedan existir, sobre los bienes demaniales —o sobre la zona de dominio público o destinada a su protección— competencias propias y exclusivas de las Comunidades Autónomas.
2. Excepcionalmente pueden ejercerse competencias autonómicas fuera del estricto territorio de la Comunidad al amparo de determinadas circunstancias, como son las siguientes:

- A. En unas ocasiones, porque entiende que el concepto de territorio autonómico abarca determinados elementos como son el litoral, la zona marítimo terrestre, las aguas interiores y los puertos.
- B. En otras ocasiones, porque en relación con determinadas materias y ante determinadas circunstancias sí admite la extensión de competencias autonómicas al mar en determinados supuestos, por ejemplo:
 - cuando existe un reconocimiento estatutario explícito (como ocurre por ejemplo con los vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales o en materia de salvamento marítimo)
 - cuando de la naturaleza de la competencia resulta la extensión de la misma sobre el mar territorial de conformidad con la interpretación del bloque de constitucionalidad (como ocurre por ejemplo con la acuicultura, el marisqueo y la ordenación del sector pesquero).
 - cuando deriva de la propia competencia y de su ejercicio una exigencia al respecto, por ejemplo, en la protección de los espacios naturales en aquellos casos en los que exista una unidad y continuidad de los ecosistemas que determine que su protección no encuentra el límite derivado del principio de territorialidad.

Estas conclusiones derivan, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Constitucional que se exponen a continuación²⁹.

4.2. Las Sentencias del Tribunal Constitucional números 38/2002, de 14 de febrero, 31/2010, de 28 de junio, 8/2013, de 17 de enero y 3/2014, de 16 de enero

La STC 38/2002 marcó un punto de partida en lo concerniente a la definición del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas a efectos competenciales, admitiendo la posibilidad de ejercicio de competencias propias por las Comunidades Autónomas en el espacio marítimo en dos circunstancias —ya expuestas—:

- Cuando existiera un expreso reconocimiento estatutario de la competencia.

²⁹ Así se evidencia, también, en sentido inverso, en las SSTC 3/2014, FJ 3 y 25/2014, FJ 3.b) cuando se descarta el reconocimiento de competencias autonómicas sobre el mar territorial afirmando no se ha apreciado que *“estemos ante un supuesto excepcional de ejercicio extraterritorial de competencias autonómicas sobre el mar territorial”* pues *“ni existe un reconocimiento estatutario explícito para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de régimen energético sobre el mar territorial, ni ello deriva de la naturaleza con que esta competencia se ha configurado en el bloque de la constitucionalidad, ni, finalmente, la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial resulta imprescindible, con carácter general, para el ejercicio de las competencias”* de las que es titular la Comunidad Autónoma.

La organización territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre...

— Cuando la naturaleza de la competencia, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, permita la implementación de la competencia autonómica en el mar territorial³⁰.

Posteriormente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2013, de 17 de enero, FJ 5, se razonó que *“precisamente porque el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, tenemos señalado, en primer lugar, (SSTC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, y, FJ 92) que sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario [STC 149/1991, FJ 7 A h)], o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, como sería el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre), y marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero) (...)”*.

En la STC 3/2014³¹ el Tribunal Constitucional reitera de manera concluyente que el territorio autonómico no se extiende al mar territorial: *“[e]llo se explica por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad pero que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial, siendo esta y no otra la idea razón que subyace en la doctrina constitucional”*, señalando el carácter excepcional del ejercicio de competencias en el mar *“precisamente porque el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, sólo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario o sólo cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular”* (FJ 3).

También se han reconocido excepciones al principio de territorialidad en relación con determinados supuestos relacionados con la protección ambiental del medio marino. Esta jurisprudencia se ha desarrollado tras la aprobación por el Estado de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, ambas destinadas a la protección de la biodiversidad marina. Al respec-

³⁰ como ha ocurrido por ejemplo en materia de acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), en relación con la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre) y el marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero).

³¹ ECLI:ES:TC:2014/3 BOE número 35, de 10 de febrero de 2014, páginas 28 a 38. Conflicto positivo de competencia 9061-2007. Planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. Competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (STC 8/2013).

to, el Tribunal Constitucional ha señalado [Sentencias 87/2013, de 11 de abril, y 86/2019, de 20 de junio FJ 4)] que, aunque corresponde a la Administración General del Estado el ejercicio de las funciones relativas a la protección del medio ambiente, con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas de litoral (...) [así como] en la zona económica exclusiva, plataforma continental y espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar, también compete a las comunidades autónomas el ejercicio de tales funciones en caso de continuidad ecológica.

En este sentido, la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificó el artículo 6.4 de la Ley 42/2007 para señalar de manera expresa que *“corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de las funciones a las que se refiere esta ley con respecto a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”*.

4.5. El caso de Canarias: las Sentencias del Tribunal Constitucional 87/2013, de 11 de abril³²; 99/2013, de 23 de abril³³; y 25/2014, de 13 de febrero³⁴

Como se ha reiterado a lo largo del presente artículo, el mar territorial es, en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, territorio nacional que no está integrado en el territorio autonómico. En esta configuración influye sin duda la definición que del territorio se contiene en los distintos Estatutos de Autonomía, que como se expuso, se limitan a contemplar el propio de las provincias que lo integran, sin referencias a los espacios marinos.

³² ECLI:ES:TC: 2013:87 BOE número 112, de 10 de mayo de 2013, páginas 171 a 184 Pleno. Sentencia 87/2013, de 11 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6868-2008. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales: constitucionalidad del precepto legal relativo a la declaración y gestión de espacios naturales protegidos marinos (SSTC 38/2002 y 8/2013).

³³ ECLI:ES:TC: 2013:99 BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2013 Recurso de inconstitucionalidad núm. 78-2008, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, representado por la directora general del Servicio Jurídico del mismo, en relación con el artículo 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques naturales

³⁴ ECLI:ES:TC: 2014:25 BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2014 Conflicto positivo de competencia núm. 9260-2007, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

Esta circunstancia merece mención en lo concerniente a Canarias en la medida en la que su Estatuto de Autonomía, que originariamente delimitaba el territorio haciendo referencia a las islas e islotes; ha ido variando para acoger en su seno primero, una dimensión de archipiélago —inspirado en la regulación internacional de los Estados archipelágicos que contempla, como parte del ámbito territorial autonómico, las aguas que rodean las islas—; y después, la incorporación de las “aguas canarias”—como se expondrá en un momento posterior—.

El concepto estatutario de archipiélago, que incluía las islas y las aguas que las rodean, no ha sido admitido por el Tribunal Constitucional, que señaló en la STC 8/2013, de 17 de enero, que el mar territorial no forma parte del territorio canario, rechazando la interpretación que de los arts. 2 y 40 del Estatuto de Autonomía había pretendido la Comunidad Autónoma.

Se dijo entonces (STC 8/2013 FJ6) y se reiteró después [STC 25/2014 FJ 3.a)] *“aunque el término ‘territorios insulares’ ha desaparecido del Estatuto, y ha sido sustituido por el término ‘archipiélago’, la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas (‘el archipiélago canario integrado por las siete islas’), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas”* (FJ 6).

El Tribunal Constitucional (SSTC 8/2013, 87/2013, y 99/2013) se ha mantenido, en fin, contrario a la utilización de un concepto propio del Derecho internacional en un ámbito ajeno al mismo como es, en definitiva, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al que afecta la definición del territorio como límite natural de la competencia autonómica³⁵.

El rechazo del Alto Tribunal a considerar las singulares condiciones de las islas canarias no ha logrado acallar las voces discrepantes con este criterio, que reclaman, para supuestos tan singulares como es el del Archipiélago Canario, una comprensión integral del territorio marítimo y terrestre³⁶.

³⁵ Afirma la STC 8/2013 en su FJ 7 que la definición de archipiélago que contiene el art. 46 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, a los efectos del trazado de las líneas de base que constituyen el límite interior del mar territorial, que sirven para delimitar la zona económica exclusiva y la plataforma continental, solo resulta aplicable a los Estados archipelágicos.

³⁶ Voces autorizadas como la de LOBO RODRIGO, A “la ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima” en SANZ LARRUGA, FJ (director) y GARCIA PÉREZ, M. (Coordinadora), Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009, pp. 229 a 246.; y LOBO RODRIGO, A. “El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas” en Revista Andaluza de Administración Pública número 107, mayo-agosto (2020), páginas 19-50.

5. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

5.1. El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias

La configuración antes expuesta del territorio autonómico ha sido modificada en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El artículo 1.1, define Canarias como un archipiélago atlántico que, como expresión de su identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales, ejerce el derecho al autogobierno como nacionalidad, constituyéndose en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español.

A continuación, el artículo 4 introduce una nueva delimitación espacial del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, superando la establecida en la versión estatutaria anterior y estableciendo una nueva dimensión en la definición —obligatoria de conformidad con el artículo 147 de la Constitución— estatutaria del territorio de la Comunidad Autónoma.

5.2. El nuevo artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias: ámbito espacial

El artículo 4 del Estatuto de Autonomía establece que el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, en su apartado 1; añadiendo a continuación, en el apartado 2 que *“sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias”*.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias añade que *“el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres”*.

El apartado 4 añade que el Estado, en el ejercicio de sus competencias *“tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia*

estatal en dichas aguas” y el apartado 5 aclara que el trazado del contorno perimetral “no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente”.

La lectura del precepto revela una modificación sustantiva en la definición del espacio territorial del archipiélago e incluye el mar y las islas (artículo 4.1) especificando que las aguas integradas en el contorno perimetral que establece el anexo del Estatuto recibirán el nombre de “*aguas canarias*” y “*constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias*” (apartado 2 del artículo 4 EA). Por su parte los apartados 3 y 4 reconocen el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas sobre las aguas canarias de conformidad con el correspondiente reparto competencial, añadiendo el apartado 5 que el contorno perimetral no altera la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico vigente.

De todo lo anterior podría interpretarse que de esta nueva configuración del territorio autonómico se infiere la inclusión en éste de las “*aguas canarias*” y, por tanto, que estas aguas forman parte del territorio como límite espacial de ejercicio de las competencias autonómicas.

Esta interpretación es la que se ha sostenido en un reciente dictamen del Consejo Consultivo, en algunas de sus conclusiones y en especial, en los tres votos particulares formulados al mismo, como se verá a continuación.

5.3. La nueva concepción espacial del territorio autonómico

El dictamen del Consejo Consultivo número 293/2022, de 14 de julio de 2022, emitido en relación con el Proyecto de Decreto por el que se declaran las Zonas de Especial Protección para las aves (ZEPA) en la Comunidad Autónoma de Canarias³⁷ aborda en su apartado IV de Consideraciones, la competencia autonómica y el ámbito espacial de la norma objeto de informe.

Respecto de la competencia, observa que el proyecto sometido a consulta sólo cita el artículo 153 del Estatuto de Autonomía, relativo a medio ambiente —competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente— a lo que el dictamen consideró que debía añadirse el artículo 154.1, que contempla la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos en su ámbito espacial.

³⁷ Proyecto de Decreto por el que se declaran las Zonas de Especial Protección para las aves (ZEPA) en la Comunidad Autónoma de Canarias, y se modifica el Decreto 174/2009, de 29 de diciembre, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en Canarias y medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos espacios naturales, al objeto de ampliar la Zona Especial de Conservación (ZEC) de Anaga (EXP. 239/2022 PD)

En lo concerniente a esto último, el dictamen pone de relieve que en el Informe de iniciativa se manifiesta que el proyecto sólo declara las ZEPAs de ámbito geográfico fundamentalmente terrestre, ya que las marinas son de competencia estatal según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, excluyéndose, por tanto, del objeto del PD las 11 ZEPAs declaradas por la Administración General del Estado en aguas canarias. Señala al respecto el dictamen del Consejo Consultivo que *“sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la reforma del Estatuto de 2018 ha reconocido competencia de la Comunidad Autónoma en los espacios marítimos, que incluye la posibilidad de establecer y regular ZEPAs en el mar, ampliando el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos: artículo 4”*³⁸.

Considera, el dictamen, que de la lectura del artículo 4 del EA *“se desprende que el ámbito sobre el que ejercer competencias no es solo el terrestre, sino que se extiende al marino en aquellas materias que así disponga el propio Estatuto”*.

Recuerda que la cuestión de la inclusión de los espacios marítimos dentro del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias, y su incidencia en el reparto de competencias ha sido abordada en varias sentencias del Tribunal Constitucional en las que se ha reiterado que el mar no forma parte del territorio, así como que el Estatuto de Autonomía de Canarias no contenía ninguna singularidad al respecto. Ya en la STC 8/2013, se advirtió que *“aunque el término ‘territorios insulares’ ha desaparecido del Estatuto, y ha sido sustituido por el término ‘archipiélago’, la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas (‘el archipiélago canario integrado por las siete islas’), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas”* (FJ 6)».

Por todo lo expuesto, *“resulta evidente —afirma el dictamen— (que) la voluntad del nuevo EAC de incluir los espacios marítimos como de la competencia autonómica, lo que supone un explícito reconocimiento estatutario que habilita al ejercicio de las competencias autonómicas sobre los espacios marítimos en aquellos ámbitos materiales delimitados por el propio Estatuto, entre los que están, como hemos referido, la defensa y protección del medio ambiente y los espacios protegidos, objeto del presente PD, por lo que hay que concluir que desde la entrada*

³⁸ Añade que el artículo el art. 26 EAC, relativo a los derechos en el ámbito del medio ambiente, establece, en relación con el ámbito espacial: «2. Los poderes públicos canarios garantizarán la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad sea en espacios terrestres como marinos». Por último, el art. 153.1 EAC dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso (en lo que ahora interesa): «d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos».

en vigor del nuevo EAC, la Comunidad Autónoma de Canarias es competente para la declaración de las ZEPAs tanto terrestres como marinas”.

Los votos particulares al dictamen añaden que el dictamen no ha tomado en consideración la nueva realidad jurídica surgida tras la reforma del EAC en 2018 y que, en lo que al asunto atañe, consiste “*en que la delimitación del territorio de la CAC se ha visto ampliada (...) aunque el art. 4 EAC se refiera al “ámbito espacial” de la CAC (...) resulta del todo evidente que con esta expresión el texto estatutario se está refiriendo a la delimitación del territorio de la CAC —contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía, según el art. 147.2.b) CE— sobre el cual la CAC puede ejercer sus competencias: las islas y el mar que las rodea, tanto las “aguas canarias” dentro del perímetro del archipiélago, según la delimitación que se realiza en el Anexo del EAC, como los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción (art.4.3 EAC)”.*

Considera por ello el dictamen que esta nueva regulación, por tanto, desplaza a la establecida en la Ley estatal 42/2007 —y, en consecuencia, a la normativa reglamentaria de desarrollo de esta ley en este aspecto—, pues los títulos atributivos de competencias lo constituyen los arts. 148 y 149 CE, los Estatutos de Autonomía, y, excepcionalmente, las leyes estatales de transferencias o delegaciones en favor de las CCAA.

Esta interpretación supone un paso más en las excepciones al principio de territorialidad —tal y como antes fue expuesto— o incluso podría sostenerse que es compatible con aquél, en la medida en la que, al formar parte la “aguas canarias” del territorio autonómico, el ejercicio de competencias sobre el mismo estaría dentro de los márgenes constitucionales del principio de territorialidad.

